



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

revistagapp@inap.es

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

España

Lloret Gual, Pilar; Fariñós Dasí, Joaquín
La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 20, 2018, pp. 36-52
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
España

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10490>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281557789004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Recibido: 13-12-2017
Aceptado: 19-08-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10490
Sección: ESTUDIOS



La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano

*The participatory dimension in the design of urban policies.
The Valencian case*

Pilar Lloret Gual
Universidad de Valencia
pilarlloretgual@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante de doctorado en desarrollo local y cooperación internacional en el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. Máster en Técnicas de Gestión del Medio ambiente y Territorio de la Universidad de Valencia. Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Valencia. Ejerce como profesional autónoma presentando servicios de asistencia técnica de medio ambiente y procesos participativos.

Joaquin Farinós Dasí
Universidad de Valencia
joaquin.farinos@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía por la Universitat de València-Estudí General, Catedrático de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía y miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la citada universidad. Su labor investigadora y docente se vincula a la planificación y gobernanza territoriales y la geografía política regional. Miembro fundador de la red iberoamericana RIDOT y miembro del comité científico de REDETEG, miembro de la Junta de FUNDICOT y actual director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana.

RESUMEN

La aparición y proliferación de iniciativas ciudadanas que tienen como objetivo gestionar de forma distinta los recursos públicos en muchas de las grandes capitales de Europa, hace plantearse en qué estado se encuentran las políticas públicas y sobre todo su gestión. Estamos hablando de una serie de iniciativas surgidas de abajo-arriba que han cambiado la forma tradicional de gestionar la ciudad basada en el tradicional enfoque administrativista de arriba-abajo. Recientemente muchos gobiernos, como consecuencia de estas iniciativas, y de la carencia de recursos y capacidades con los que poder afrontar viejos y nuevos retos, están diseñando nuevas políticas de desarrollo urbano que impliquen más al ciudadano en la gestión y diseño de la ciudad y de su espacio público. Estas «nuevas políticas» pretenden buscar formas alternativas de gestionar los recursos públicos. Es el caso de la consulta ciudadana de inversión por barrios que ha desarrollado el Ayuntamiento de Valencia. Este artículo, a partir del análisis de todas las fases del proceso de consulta ciudadana, hace balance de los problemas de implementación a los que se ha enfrentado y de sus impactos.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; gobernanza urbana; planificación territorial; diseño de ciudad; presupuesto participativo.

ABSTRACT

Citizen initiatives bloom, aiming to manage alternatively public resources in Europe's major cities, leads to reconsider the way to manage public policies. We are talking about a series of bottom-up initiatives that

have completely changed the traditional way to manage cities, based until now on the traditional top-down approach. Lately, as a result of these initiatives, many governments are designing new urban development policies that involve citizens in the new management and design of the city and public spaces. These «new policies», as well as scarcity of resources and capabilities to face as old as new challenges, seek to find alternative ways of managing public issues. It is the case of citizen consultation on investment by neighborhoods developed by the Valencia City Council. This paper aims to analyze problems of implementation this public policy has to face, as well as its positive and negative impacts, through an analysis of all phases of the citizen consultation process.

KEYWORDS

Citizen participation; urban governance; spatial planning; city design; participatory budgeting.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO ESTRUCTURAL: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO. 4. PARTICIPACIÓN A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. 5. PRAXIS POLÍTICA. 6. OPCIONES PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE DO-OCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. A MODO DE SÍNTESIS FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

La aparición de un nuevo urbanismo emergente de carácter participativo en el ámbito de muchas ciudades europeas está favoreciendo cambios en el diseño e implementación de las políticas urbanas. Este nuevo urbanismo se caracteriza por la implicación directa de la ciudadanía en la construcción de la ciudad. El ciudadano ya no es un mero espectador sino que forma y quiere formar parte de los procesos de decisión que diseñan la ciudad. Esta coproducción de servicios y espacios públicos supone hacer un mejor uso de los recursos, priorizando la calidad de resultados. Nadie sabe mejor qué servicios públicos son los más importantes para su propio bienestar que los propios usuarios del servicio y/o espacio (Bovaird, Loeffler 2013).

Las ciudades han sido, y son, espacios privilegiados de cambio y transformación donde se experimentan nuevas formas de relación y de convivencia; también de innovación social, avanzando hacia lo que podríamos denominar nuevos formatos de ciudadanía (Subirats, Varés, 2014). Estos nuevos formatos tienen su encaje dentro del marco teórico de la Do-ocrazy, en el que los ciudadanos cambian su rol tradicional en la producción y gestión de la ciudad, pasando de la protesta a la propuesta.

Si la forma de gobierno evolucionaba hacia lo que autores como Castells y Subirats llamaron el gobierno red, como líder negociador y facilitador entre los diversos actores e intereses presentes en el territorio, más allá del mero papel de administrador-suministrador, ahora encontramos paralelismo en la propia ciudadanía, que trata de enjugar, esta vez desde abajo, la distancia entre Estado y ciudadano (Farinós, 2014). El concepto de Do-ocrazy surge en un nuevo contexto en el que una ciudadanía activa quiere contribuir en el ámbito público participando directamente (Wijdeven, 2012). Esta nueva implicación del ciudadano en la vida pública añade el «hacer» («to Do») en el proceso de toma de decisiones (deliberar, negociar y votar), revisando las prácticas de democracia («Do-ocracy»). Este concepto podemos enmarcarlo dentro de la clasificación que hace Parés (2017) al cruzar la relación entre la instituciones públicas y la ciudadanía y hablar de prácticas de innovación social, mediante la que los gobiernos ceden parte de su terreno de juego a la sociedad civil.

Respecto de las formas de gobierno tradicional, podemos situar la Do-ocracy en un continuo que se extiende desde la no intervención en su dinámica hasta la estimulación y financiación de estas iniciativas por parte del gobierno. Esta relación entre nuevos hacedores y gobernantes tiene importantes implicaciones para el anclaje democrático. Es necesario resaltar la dificultad de evaluar la Do-ocrazy en los términos teóricos de democracia representativa (legitimidad, responsabilidad, igualdad y representatividad), al estar basada en ciudadanos activos que, a partir de la autogestión, toman el control de una parte de los asuntos públicos que les conciernen.

Estos modelos de autogestión pueden verse desde dos opciones alternativas, incluso extremas: ser agregados a las tradicionales formas de democracia representativa o, muy al contrario, ignorar y enfrentarse a las reglas establecidas, que ya no se interpretan útiles y por tanto legítimas (en una nueva forma de (des-)legitimación

por resultados). Por ello cabe plantearse si se debe anclar o no, y de qué modo, la Do-ocracy en el estado de derecho y sistema de gobierno actuales. El auge de las iniciativas de abajo-arriba («bottom-up») está desbordando el actual marco institucional establecido, apuntando la necesidad de una nueva forma de gobernanza (que tiene como pilar fundamental la participación ciudadana a la hora de formular las políticas y tomar las decisiones).

Esta nueva forma de institucionalidad supone un cambio tanto en el rol de la administración local y del ciudadano como en sus relaciones. El ciudadano está tomando cada vez más un mayor protagonismo en el desarrollo de las políticas urbanas en muchas ciudades europeas, mostrando algunos principios que ya se recogían en la teoría de la planificación colaborativa. En este campo, deben destacarse aportaciones fundamentales de autores como Patsy Healey (1997 y 2006) (por todos), en las que se propone una alternativa a la planificación tradicional, de racionalidad perfecta o de racionalidad administrativa. Esta propuesta está basada en la participación de todos los actores relevantes en un determinado proceso de planificación, generando con ello nuevas formas de gobernanza. En este proceso, no sólo se llega a un mejor entendimiento respecto a las demandas existentes sino que se sientan las bases para nuevas agendas y para poner en marcha nuevas políticas públicas. A través de esta dinámica se empodera a los ciudadanos y se les responsabiliza en la toma de decisiones, generando un sentimiento de pertenencia antes no tan manifiesto. La puesta en marcha de estas nuevas formas de hacer política y gobernar, capaces de actualizar el actual marco institucional, debe tenerse en cuenta la existencia y confluencia de los tres factores siguientes: el marco jurídico, la praxis política y el nivel de implicación ciudadana.

El marco jurídico, en tanto que estructura que otorga seguridades, en sentido Habermasiano, concreta el espíritu de la ley y los instrumentos de los que disponen los tomadores de decisiones para poner en práctica la participación; lo que en no pocas ocasiones se acaba viendo por los grupos activos de la sociedad civil (grupos de interés, grupos de presión, colectivos unidos por intereses comunes en defensa de o contra alguna medida o situación –desahucios, hipotecas...–, defensa de derechos nuevos –ecológicos– o no tanto –a la ciudad, al paisaje, a la salud–...) como una forma de control que matiza o somete a horma su reivindicación-acción. Esta participación puede ponerse en marcha desde diferentes enfoques («top-down» vs «bottom-up»), así como canalizarse bajo diversos métodos y formas (presupuestos participativos, concursos de ideas, etc.). En el primer caso son los tomadores de decisiones quienes deciden el enfoque y la forma en que desean canalizarlo. En el segundo el protagonista de la Do-ocracy' es la ciudadanía. Podemos encontrarnos con una ciudadanía en un amplio rango de actitudes: pasiva, muy activa, recelosa... de acuerdo con el modo en que se perciba de qué modo los objetivos recogidos en la norma (jurídica) son puestos en marcha de forma efectiva por la política (a través de los gestores públicos, las administraciones).

A su vez, los gestores públicos son los que se van a encontrar con la dificultad o viabilidad de plasmar lo recogido en la ley en mecanismos útiles con que poder aplicarla (de la gobernanza como estructura se pasa así a la gobernanza como proceso). Este tradicional tránsito de lo primero a lo segundo acaba por colocar a tomadores de decisiones, gestores y ciudadanos en la disyuntiva de escoger entre lo necesario y lo posible. En este sentido, y recuperando el principio aristotélico de frónesis (vid. Farinós y Vera, 2016), se plantea el necesario equilibrio entre lo que se debe hacer (planificación racional) y lo que en realidad se puede hacer dada la correlación de fuerzas y poderes, y los niveles de gobernabilidad real presentes (la forma en que todos los actores, incluidos los hegemónicos, aceptan someterse al imperio de la ley, al estado de derecho).

Con el objetivo de mostrar precisamente el desfase existente entre la teoría y la práctica, se hará primero un breve repaso al marco jurídico («la teoría», de lo que debe ser), para pasar después al análisis de la praxis política e implicación ciudadana («la práctica») que se ha llevado a cabo. Para ello, como metodología, se ha recurrido tanto al trabajo de campo, entrevistas, análisis documental, estudio de casos, así como a algunos de los presupuestos del enfoque de la ciencia posnormal (concretamente el análisis previo de las decisiones, identificando quien/quienes las toman, los procedimientos seguidos y los resultados de estas acciones). El caso de estudio seleccionado ha sido la ciudad de Valencia, por encontrarse en un momento de cambio sociopolítico muy relevante, en el que se está apostando claramente por parte del consistorio valenciano incluir los procesos participativos en el diseño de la ciudad.

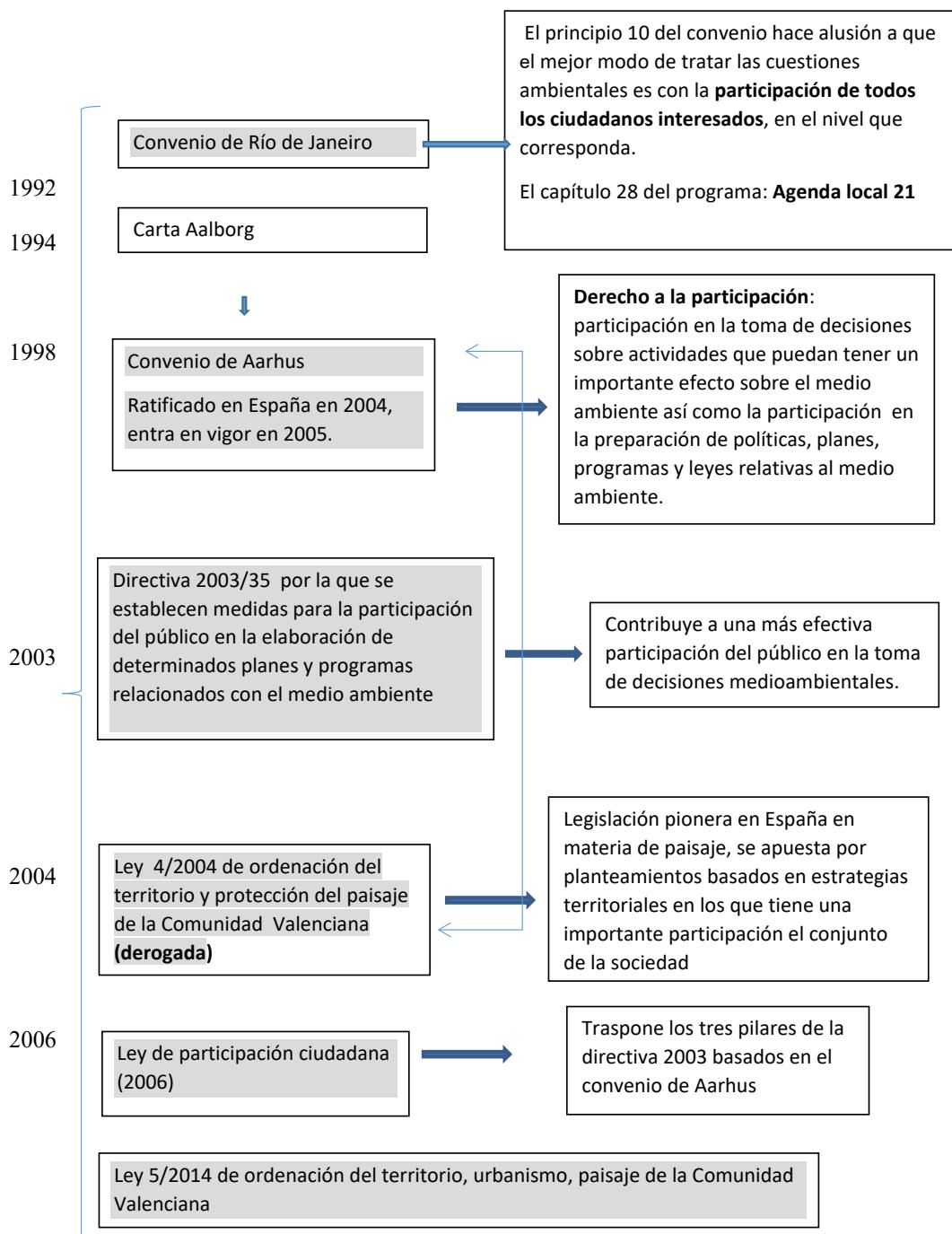
2. EL MARCO ESTRUCTURAL: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este epígrafe, y de forma esquemática (vid organigramas 1 y 2), se da un repaso a las diferentes leyes aprobadas en materia de participación ciudadana con incidencia para el caso de estudio. Con esta sucinta

actualización, del nivel internacional al local, podemos obtener una clara imagen de cuál es el marco de referencia en el que se integran las iniciativas de participación ciudadana actuales de escala autonómica y local.

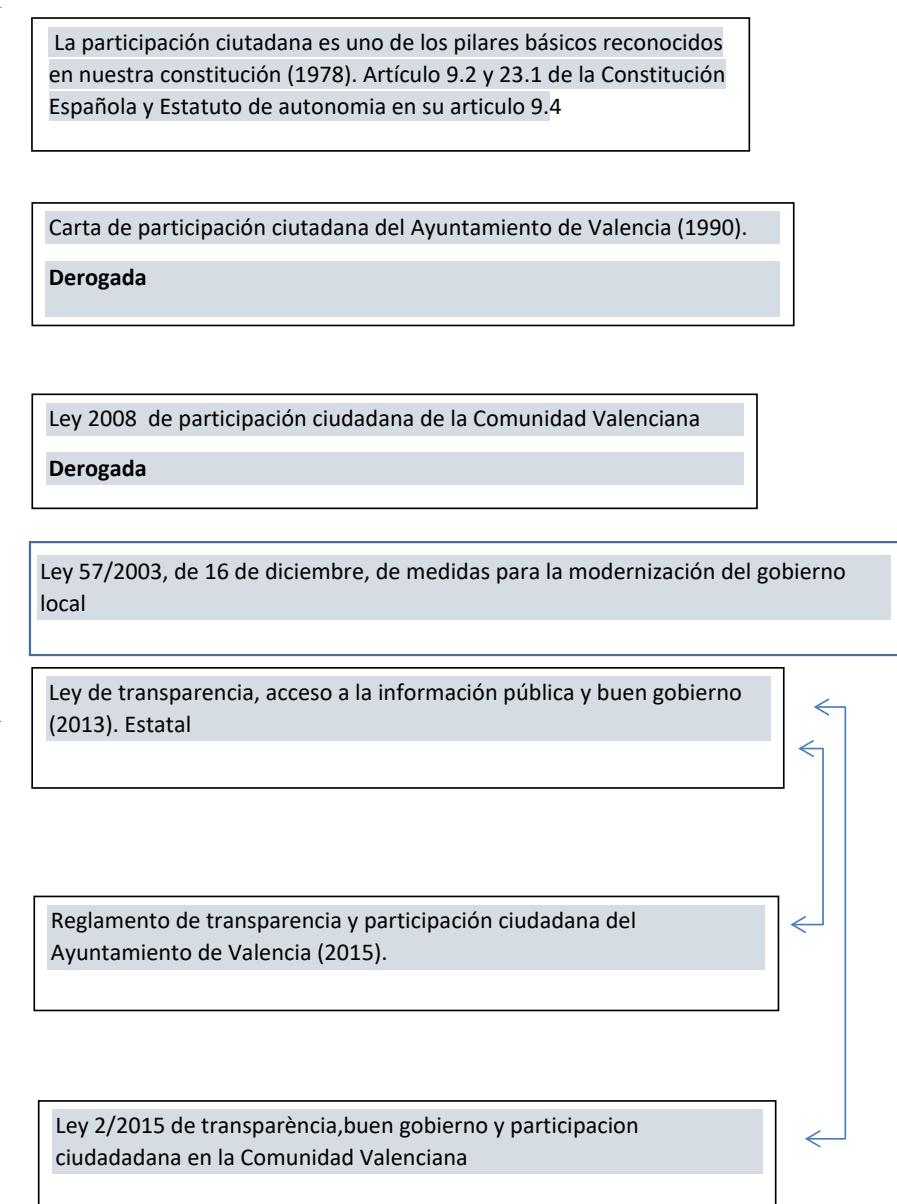
A partir de su observación se comprueba que el origen de la participación ciudadana ya se recogía en nuestra Constitución. Sin embargo, no es hasta que se aprueban el convenio de Río de Janeiro (1992), y muy especialmente el de Aarhus (1998), cuando pasa a legislarse de forma decidida en esta materia. El proceso sigue el clásico modelo de arriba-abajo, incorporando la normativa en esta materia a partir de la Directiva europea, que recoge los principios del Tratado de Aarhus, trasponiéndose posteriormente en la Ley estatal (nacional, autonómica y local).

ORGANIGRAMA 1. NORMATIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

ORGANIGRAMA 2. NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que el surgimiento de la regulación en materia de participación (como forma de enjugar el llamado déficit democrático, lo que no deja de ser una contradicción en sí misma. Vid. Farinós, 2016) se encuentra muy vinculado al medio ambiente, entendiendo el mismo como un bien de interés público; un campo que goza de especial afección ciudadana, intelectual y finalmente política, a partir del que se trasladará a otros temas.

Antes de entrar a desgranar la praxis política, a continuación, y de una forma muy sintética, se presenta la situación socio-política en la que se encuentra en la actualidad la ciudad de Valencia.

3. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Actualmente, la ciudad de Valencia está atravesando una nueva efervescencia urbanística, si bien de distinta naturaleza a la que vino experimentando hasta la fecha. Pasada la fiebre de la cons-

trucción, que ha dejado algunas por el momento irreversibles herencias (que hay que saber manejar de una nueva forma en un contexto económico y político claramente diferente), se están llevando a cabo muchas actuaciones simultáneas en el conjunto de la ciudad y en cada uno de los barrios que componen cada distrito. Dichas actuaciones cuentan un marco de favorable a distintas escalas: tanto desde el nivel de la UE y las administraciones General del Estado y Autonómica (caso de las EDUSI, que en el caso de la ciudad de Valencia cuenta con financiación para la del particular y combativo barrio de El Cabanyal «Va Cabanyal» –para una visión más amplia sobre las EDUSI en la Comunitat Valenciana vid. Farinós, 2016–); como desde el nivel local, el propio Ayuntamiento de Valencia. En este segundo caso por partida doble. Por una parte la revisión pormenorizada del anterior Plan General de Ordenación Urbana, desde la concejalía responsable de urbanismo, que ha dado lugar a las nuevas «Directrices para la mejora de la calidad urbana de los barrios» (que ya han pasado a exposición pública, donde se incorpora la visión no de proyecto sino de sistema, empleando como elemento articulador el concepto de «infraestructura verde» a microescala, a nivel de barrio, y una metodología de trabajo novedosa que, aunque no se corresponde en sentido estricto con la metodología EDUSI, a cuyos fondos no optaba, va más allá del urbanismo morfológico para ponerlo en relación y centrarlo en su dimensión más funcional y para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, con sus correspondientes planes de participación pública, lo que le ha valido al equipo redactor la obtención en 2018 del X Premio Nacional de Urbanismo «Ricardo Santos Díez»). Por otra, los diferentes planes de rehabilitación urbana (RIVIU) que se están llevando también a cabo desde la Concejalía responsable de la participación ciudadana.

La confluencia de un gobierno tripartito, junto al hecho de que los diferentes proyectos se deben gestionar y justificar a diferentes escalas, hace de su coordinación todo un reto. El reparto de responsabilidades («en cremallera», alternándose un cargo de responsabilidad para cada uno de los tres partidos a lo largo del sistema de jerarquía de los departamentos de gobierno) se enfrenta a los tradicionales retos de coordinación y de procurar coherencia a las políticas. El actual gobierno de la ciudad, está apostando, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad, unidad predilecta de actuación, al tiempo que desde el departamento responsable del urbanismo de la ciudad se actualiza su PGOU(si bien, como ya se ha comentado, el nuevo equipo de AUMSA –Actuaciones Urbanas de Valencia– le ha procurado a esta iniciativa un innovador carácter que lo aleja del tradicional enfoque de obra y construcción y lo aproxima al más social «community planning», tan habitual en el mundo escandinavo y anglosajón).

Ambas actuaciones están siendo desarrolladas por dos concejalías gobernadas por dos partidos políticos diferentes que actualmente gobiernan en coalición. Concretamente, la revisión del PGOU se está llevando a cabo desde la Concejalía de Urbanismo, dirigida por el PSPV (Partit Socialista del País Valencià), y los presupuestos participativos por la Concejalía de Participación, responsabilidad de «València en Comú» (que agrupa representantes de Podemos y de Esquerra Unida del País Valencià).

El nuevo urbanismo surgido desde las iniciativas ciudadanas demanda nuevos mecanismos para gestionar la ciudad por parte de los poderes públicos. La figura 1 muestra los diferentes procesos participativos que se están llevando a cabo desde las diferentes concejalías. El color rojo corresponde al PSPV, el color naranja a Compromís y el color morado a Podemos. Tal y como se puede observar, por un lado y a nivel general, se cuenta con la revisión que se está realizando en cuanto al modelo participativo del Ayuntamiento de Valencia. Por otro, y simultáneamente, los diferentes procesos participativos que están en marcha por los tres grupos del gobierno municipal en sus respectivos ámbitos de competencia. Además, los procesos participativos están siendo desarrollados en su mayoría por empresas/consultorías externas al Ayuntamiento, lo que significa en la práctica que están planteándose con distintos enfoques.

En este sentido, cabría plantearse si, a partir de todos estos procesos participativos, nos enfrentamos a distintas versiones de un mismo espacio o si, por el contrario y como cabría esperar, es posible integrar los diferentes espacios e iniciativas en una versión consensuada sobre un modelo de gestión de la ciudad. La forma en que se produzca, o no, la coordinación de estos procesos puede acabar determinando el éxito o el fracaso a la hora de construir un modelo de ciudad. Muy especialmente bajo la nueva forma de abajo-arriba; dado que las innovaciones, como los estudios en otros campos vienen avalando desde hace tiempo, pueden provocar interesantes y seminales efectos demostración en caso de éxito, pero también constituirse en importantes barreras de entrada tras un fracaso. Una circunstancia que debe tenerse muy en cuenta, más en política.

FIGURA 1: PROCESOS PARTICIPATIVOS



Fuente: Elaboración propia.

4. PARTICIPACIÓN A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En tercer lugar, nos encontramos con el principal actor de todo el proceso: la ciudadanía. Con el objetivo de medir la implicación de la misma en los procesos participativos, se ha seleccionado el caso concreto de los presupuestos participativos.

Los antecedentes de los presupuestos participativos se encuentran en el año 1988 en la ciudad de Porto Alegre, que desarrollaba un modelo que, por cierto, poco tiene que ver con el funcionamiento que se sigue en el contexto de las ciudades españolas (vid. Pineda, 2009); también en Valencia. Algo parecido a lo que también ha ocurrido, por cierto, con las Agendas Local 21 (en este sentido vid. Del Riego, 2014). Pineda (2009) hace un balance de los presupuestos participativos a partir del análisis de 12 experiencias en 2004 a las más de 70 del año 2010. El inicio de nuevas experiencias se produce mayoritariamente después de la celebración de unas elecciones municipales. Su número creció significativamente tras las elecciones de 2007 (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012). Esta dinámica, cabría ser testada tras los efectos de la crisis, tras las elecciones de 2015, pero no existen estudios exhaustivos al respecto. Al menos sabemos que en 2013, por Comunidades Autónomas, Andalucía es la autonomía en la que más municipios han implementado presupuestos participativos (el 43%), seguida de la Comunitat Valenciana (18%) y Cataluña (15%). En Andalucía y Cataluña se han realizado estudios, pero en el caso del País Valenciano no existe investigaciones similares recientes, a pesar del elevado número de municipios que lo han implementado. (López y Pineda 2013).

En todo caso, lo que se mantiene inalterado del presupuesto participativo es que resulta una herramienta de planificación comunal que promueve la participación, abriendola no solo a algunas de las fases de planificación (análisis, diagnóstico, presentación y selección de alternativas, y de evaluación) sino también a las de implementación y gestión (en distintos grados), que tradicionalmente han quedado circunscritas al estricto ámbito de la representación política y la gobernanza. Con ello se permite al ciudadano proponer, otorgar criterios para priorizar, y posteriormente decidir mediante el voto, aquellos proyectos que considera más factibles y convenientes para la comunidad. Como positivos efectos dentro de la implantación de estos procesos destacan especialmente dos: la creciente participación de la sociedad civil, que se vuelve más activa y corresponsable, y la mejora en la distribución y eficiencia de los recursos.

La inclusión del ciudadano en este tipo de procesos permite romper en cierta medida los acuerdos de colaboración establecidos entre el gobierno local y los principales agentes privados (que acaban por convertirse en hegemónicos) derivados de las políticas que se han venido desarrollando en el espacio urbano en

el actual contexto marcadamente neoliberal. Con esta fórmula se le da al ciudadano la oportunidad de participar en cómo deben ser distribuidos los recursos municipales; aunque abren la incógnita de la repercusión que estas decisiones tienen sobre el resto de políticas públicas previstas, al combinarse con otras formas más tradicionales de decisión político-administrativa. Es decir, ¿cómo poder encajar un modelo teóricamente «de abajo a arriba» con la ciudad ya prevista, o que se está siendo organizanda desde un punto de vista más tecnocrático?

En el caso de la ciudad de Valencia, el objetivo de la iniciativa «*Decidim València*» es incrementar la colaboración y la participación de la ciudadanía en la gestión municipal, en el mismo momento en que las actuaciones se están diseñando. Se trata de un proceso consultivo promovido desde la Concejalía de Participación Ciudadana y Acción Vecinal del Ayuntamiento de Valencia, que pretende conocer la opinión de los vecinos y vecinas en asuntos de interés público a nivel local. El proceso consultivo se articula en las fases que muestra la figura 2.

FIGURA 2. ESQUEMA DE CÓMO SE PRODUCE EL PROCESO PARTICIPATIVO PROPUESTO



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como refleja la figura 2 se establece un plazo temporal concreto para cada una de las fases del proceso. Este plazo es mayor en la segunda fase, la que deben llevar a cabo los servicios técnicos del Ayuntamiento de Valencia para estudiar la viabilidad técnica de las propuestas recibidas. En relación a la primera fase del proceso, la presentación de propuestas, los requisitos a los que debe atenerse la propuesta son tres: a) que se trate de una competencia municipal; b) que sea viable económicamente; c) que sea viable técnicamente. Los criterios técnicos, sin embargo, deberían ser descritos con un mayor detalle, lo que facilitaría una mejor transparencia.

«*Decidim València*» sigue el modelo de los presupuestos participativos, donde la ciudadanía decide en qué se debe gastar una asignación concreta del presupuesto del Ayuntamiento (7.000.000 millones de €), que se reparten entre los 19 distritos que conforman la ciudad de Valencia. Teniendo en cuenta que el presupuesto del Ayuntamiento de Valencia para el ejercicio 2017 es de 869.926.178,67, los 7.000.000 son una cantidad importante en términos absolutos, pero no llegan a suponer el 1% del presupuesto total. Tomando como referencia el tamaño de la población, la comparativa con ciudades como Málaga, Sevilla y Zaragoza deja a la ciudad de Valencia en una posición relativamente ventajosa, aunque muy lejos de la primera (vid. la tabla 1).

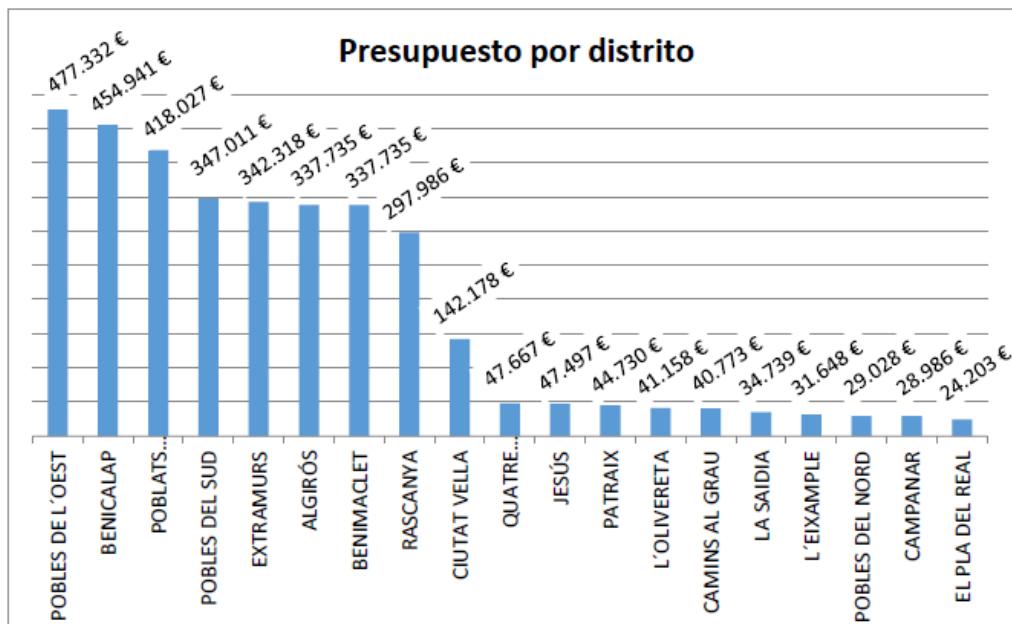
TABLA 1. MONTANTE TOTAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. AÑO 2017

Ciudad	Presupuesto
Málaga, 569.009 habitantes	11,2 millones
Valencia, 790.201 habitantes	7 millones
Zaragoza, 661.108 habitantes	5 millones
Sevilla, 690.566 habitantes	2,2 millones

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la situación que motivaba el inicio de los presupuestos participativos en la ciudad brasileña de Porto Alegre, en el caso valenciano, como en otras ciudades europeas (valga citar por ejemplo la nueva experiencia de la planificación del desarrollo local por barrios que ha cobrado especial relevancia en Reino Unido, especialmente en Inglaterra, cuna de la planificación colaborativa y donde sigue desarrollándose a nivel de barrio en la actualidad –vid. Sykes & O'Brien, 2018–) nos encontramos en otros niveles de la conocida pirámide de Maslow (si bien algunos efectos que ha provocado la crisis no difieren tanto). Cada distrito tiene asignada una cuantía presupuestaria establecida por la oficina municipal de estadística (un mínimo de 80.000 euros para cada uno de los distritos de acuerdo con criterios como la población, la renta per cápita y una valoración de los equipamientos de cada barrio). El total de la inversión para los 19 distritos en los que se divide la ciudad de Valencia queda distribuida tal y como refleja la figura 3.

FIGURA 3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR DISTRITOS EN LA CIUDAD DE VALENCIA 2017



Fuente: Elaboración propia.

Ante la falta de mayor detalle sobre la asignación de presupuesto para cada uno de los distritos, se ha tomado como referencia un estudio del Ayuntamiento de Valencia a en el que se realiza una estimación del PIB per cápita para la ciudad de Valencia y sus distritos. http://www.valencia.es/ayuntamiento/webs/estadistica/CatPub/files/PIB_per_capita_C_2014.pdf.

Si comparamos con dicho estudio, el distrito con peor situación se corresponde con «Pobles de l'Oest», el que justamente recibe el mayor presupuesto, tal y como puede verse en la figura 3. En cuanto al distrito con

menor dotación presupuestaria se corresponde con el segundo mejor valorado en el estudio del Ayuntamiento de Valencia, concretamente el distrito de Pla del Reial. Al comparar la metodología empleada por el equipo del Ayuntamiento de Valencia en la que se clasifican los distritos en función de su riqueza y el criterio técnico empleado para asignar presupuesto, existe correlación entre necesidades y dotación de presupuesto participativo.

En cuanto a su objetivo, el destino de estos presupuestos participativos, es realizar mejoras en los distritos; tanto de nueva ejecución como de reparación. Las áreas temáticas en las que deben estar inmersas las diferentes propuestas abarcan un amplio espectro: bienestar social, cultura, deportes, educación, infraestructuras, limpieza, medioambiente, movilidad, parques y jardines, seguridad y convivencia, entre otras.

Estas áreas temáticas son competencia de otras concejalías distintas de la de participación, la responsable de la iniciativa, con las que no se ha llegado a establecer un mecanismo o foro oficial de coordinación; además de que para el desarrollo de estas iniciativas se comparten competencias con otros niveles de la administración. En este sentido, no se ha prestado la necesaria atención a promover una coordinación entre las diferentes administraciones tanto horizontal como vertical (gobernanza multinivel), con el objetivo de poder desarrollar y/o respetar el planeamiento vigente de carácter superior o el complementario.

En cuanto al tipo de inversiones, se determina que no se otorgarán para actividades ni servicios, ni tampoco tendrán naturaleza de subvenciones. Serán destinadas a todo aquello que cumpla las siguientes tres condiciones: i) no constituir bienes fungibles, ii) tener una duración superior a 12 meses y iii) ser inventariable¹.

Por lo que hace referencia a la forma en que se gestiona el proceso, su dirección es del tipo «*top-down*». Con el objetivo de recoger y fomentar las propuestas se organizan grupos de trabajo por barrio, que trata de dinamizar el propio Ayuntamiento, en los que se invita a participar a las asociaciones, colectivos, entidades del distrito y ciudadanos. Las propuestas que son presentadas y apoyadas en el grupo de trabajo son aceptadas sin ningún requisito adicional; pero en el caso de propuestas individuales, es necesario el apoyo de 30 personas para que pueda pasar a la fase de viabilidad técnica. Además, la condición para poder presentar propuestas individuales es ser ciudadanos/as censados en la ciudad de Valencia mayores de 16 años. Únicamente se puede presentar una por persona, pero se puede seleccionar en el distrito en el que se realiza.

Este procedimiento se enfrenta sin embargo a alguna crítica. Por un lado, no se contemplan las realidades metropolitanas de la ciudad de Valencia en cuanto al uso del espacio; aunque sí se plantea la dimensión del uso público a nivel local². Por otro, en la propia escala local de detalle, las iniciativas «*bottom-up*», junto con la propia dinámica de la ciudad que escapa en muchas ocasiones al estricto nivel de la planificación por su carácter flexible, pueden *crear usos públicos en espacios que no lo son* (son privados) o que en caso de serlo no estaban inicialmente previstos o calificados como tales³.

¹ Ejemplos de inversiones que es posible llevar a cabo con estos fondos:

- Creación de nuevas infraestructuras: urbanización, viales, pasos a distinto nivel, señalización vial, mobiliario urbano, alumbrado, parques, zonas ajardinadas, árboles y jardineras, fuentes, alcantarillado, etc.
- Reposición de infraestructuras: adecuación de solares, remodelación de viales y de su señalización, reforma de alumbrado, remodelación de parques, zonas verdes, reforma de fuentes y estanques, etc.
- Construcción o reforma de edificios.
- Adquisición o reposición de elementos de transporte: autobuses, vehículos para el cuerpo de bomberos y bomberas, policía, agentes de movilidad, etc.
- Aplicaciones informáticas, propiedad intelectual: desarrollo de aplicaciones, web, etc.

Como se decía, y fácilmente se deduce de la observación de este inventario, las inversiones afectan a las competencias de otras concejalías; como la de Urbanismo (PSPV) y la de Movilidad (Compromís), partidos distintos de la de Participación (Valencia en Común).

² El espacio denominado público no incluye únicamente aquel que es calificado como público, sino también, tal y como define UN-HABITAT, aquel sobre el que se hace un uso público L9P. De acuerdo a la definición de UN-HABITAT: «Los espacios públicos son todos los lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles para todos, gratis y sin afán de lucro».

³ La producción de espacio a partir de su uso se enfrenta al de su verdadero estatuto jurídico, sin que acaben por esclarecerse qué tipos de procedimientos pueden crear seguridades entre ambos (como a otro nivel lo hacen, por ejemplo, los acuerdos de custodia del territorio). Es esta una vía que necesariamente debe explorarse y que, de hecho, ya ha conducido en algunos planes se ordenación del territorio subregionales (en especial el de la Huerta de Valencia y el de la Infraestructura Verde del Litoral) a los intentos de revisión de derechos, no de propiedad (que no puede discutirse) sino de los derechos de uso o explotación y su permanencia en el tiempo. En línea con lo que planteaba en su día la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con el objeto fundamental de limitar «*la excesiva permisividad de que disfrutan los propietarios del suelo*», de manera que los derechos sobre el suelo no quedaran ligados a su clasificación sino también al nivel de desarrollo que tuvieran. Esto afecta al suelo no urbanizable, la cuestión es cómo se resuelve en el urbanizable sin plan o en el que aun teniéndolo no ha llegado a desarrollarse, especialmente dentro de la ciudad consolidada; lo que abre la vía a su preservación por la vía del incremento de aprovechamiento, como se está discutiendo.

Volviendo a las propuestas surgidas de la participación; estas son votadas y pasan a la fase de viabilidad, en la que se validan (jurídica, técnica y económicamente) de acuerdo a si cumplen o no los requisitos apuntados y pueden entonces ser validadas. Este proceso de validación consiste en estimar o desestimar las propuestas de inversión de acuerdo con una serie de criterios explícitos. Entre los de tipo financiero (vid. cuadro 1):

CUADRO 1. REQUISITOS DE TIPO FINANCIERO QUE HAN DE CUMPLIR LAS PROPUESTAS

<ul style="list-style-type: none">• Contar con el apoyo mínimo de vecinas y vecinos de la ciudad establecido en las Bases Reguladoras.• Ser un proyecto de inversión.• Ser competencia municipal.• Que para su ejecución no sea necesario implicar a otras administraciones públicas.• Que el ámbito de aplicación no supere la zona geográfica de referencia vinculada a un distrito.• Que el ámbito de aplicación no sea supramunicipal.	<ul style="list-style-type: none">• Que su coste aproximado no supere la partida presupuestaria objeto de esta consulta.• Que su ejecución no se encuentre ya prevista y presupuestada por el Ayuntamiento de Valencia.• Que no exista más de una propuesta de proyecto referida a la misma demanda.• Que se respete el principio de igualdad y no discriminación en su formulación.• Otros (este ítem siempre será motivado).
---	--

Fuente: Elaboración propia.

No se especifican los criterios que se emplean para determinar su viabilidad ni tampoco si el técnico en cuestión está al corriente de todos los procesos/expedientes que se presentan. Un criterio necesitado de clara mejora.

Cuando las propuestas han pasado los dos filtros, pasan a ser votadas y son ordenadas en función del número de votos recibidos. El total de participantes en el proceso ha sido de 15.338, en su mayoría mujeres, y el grupo de edad más participante es el comprendido entre los 40-44 años. El número de participantes representa únicamente el 1,94% de la población censada en la ciudad de Valencia en 2017 (vid. figura 4). La figura 5 recoge las votaciones de cada proyecto de acuerdo con el censo de cada uno de los distritos de la ciudad de Valencia.

FIGURA 4. SUPERFICIE Y CENSO POBLACIONAL POR DISTRITOS

	Superficie (ha)	Censo 2001	Censo 2011(*)	Población 2017	Densidad 2017 (hab/km ²)
València (1)	9.882,7	738.441	790.755	792.086	8.015
1. Ciutat Vella	169,0	22.782	25.795	26.810	15.865
2. l'Eixample	173,3	41.843	42.905	42.615	24.588
3. Extramurs	197,2	47.189	48.805	48.475	24.586
4. Campanar	531,9	28.596	35.975	37.774	7.102
5. la Saïdia	194,4	46.925	47.610	46.891	24.122
6. el Pla del Real	169,3	29.489	30.660	30.362	17.937
7. l'Olivereta	200,9	46.573	48.620	48.311	24.046
8. Patraix	289,1	57.220	57.300	57.630	19.933
9. Jesús	298,5	49.702	52.375	52.226	17.498
10. Quatre Carreres (2)	1.132,6	68.687	72.980	73.769	6.513
11. Poblats Marítims (1)(2)	396,8	56.326	58.430	56.643	14.274
12. Camins al Grau	236,7	53.462	64.330	65.320	27.591
13. Algirós	297,8	40.054	38.165	37.043	12.440

	Superficie (ha)	Censo 2001	Censo 2011(*)	Población 2017	Densidad 2017 (hab/km ²)
14. Benimaclet	164,3	29.903	29.240	29.038	17.677
15. Rascanya (2)	262,7	42.693	52.300	52.764	20.085
16. Benicalap (2)	222,1	39.182	44.415	45.638	20.550
17. Pobles del Nord (2)	1.519,6	6.499	6.385	6.535	430
18. Pobles de l'Oest	200,4	12.195	14.110	14.005	6.989
19. Pobles del Sud (1)	3.226,1	19.121	20.360	20.237	627

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

FIGURA 5. PROYECTOS APROBADOS EN LA INICIATIVA «DECIDIM VALÈNCIA»

Título	Votos	Coste	7.000.000 €
Plantas de energía solar en edificios municipales	4.028	147.000 €	6.853.000 €
Peatonalizar Plaza Ayuntamiento para siempre	3.867	450.000 €	6.403.000 €
BANYS PÚBLICS EN EL JARDÍ DEL RIU TÚRIA	3.752	650.000 €	5.753.000 €
#ValenciaSolar: pérgolas fotovoltaicas y movilidad sostenible	3.286	680.000 €	5.073.000 €
Il·luminació sota els ponts del jardí del Túria	3.243	185.324 €	4.887.676 €
Una Valencia más verde	3.181	2.100.000 €	2.787.676 €
CARRIL BICI EN GGVV FERRAN EL CATÓLIC-RAMÓN I CAJAL	2.939	320.000 €	2.467.676 €
WIFI PÚBLIC ALS POBLES DE VALÉNCIA	2.660	96.000 €	2.371.676 €
SOTERRAMENT DE CONTENIDORS DE RESIDUS URBANS EN NUCLIS HISTÒRICS	2.545	575.000 €	1.796.676 €
CARRIL BICI EN LA AV. DE PRIMADO REIG/CARRIL BICI A L'AV. DE PRIMAT REIG	2.533	520.000 €	1.276.676 €
MILLORA DE L'EFICIÉNCIA ENERGÉTICA DE LA INSTALACIÓ D'ENLLUMENAT	2.282	1.276.676 €	0 €

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

5. PRAXIS POLÍTICA

En este nuevo contexto de simpatía por los procesos participativos, debemos prestar una especial atención a las dificultades que puede llegar a suponer la gestión de tantos procesos participativos superpuestos que se están llevando a cabo por el consistorio valenciano. Para ello se toman como casos de estudio los procesos desarrollados en los barrios de Velluters, dentro del distrito Ciutat Vella (que cuenta con una muy dilatada historia que se iniciaba en la década de los años 1980 con las primeras iniciativas de rehabilitación urbana ligadas a la iniciativa URBAN) y en el de El Cabanyal (un barrio con un activismo muy especial surgido para defenderlo y hacer frente al proyecto de demolición de parte de sus edificios por la prevista prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez hasta el mar que quiso llevar a cabo la anterior alcaldesa de la ciudad). En ambos casos, que cuentan con dilatada tradición de participación y activismo, se pretende mostrar la confluencia entre las iniciativas ciudadanas y los planes previstos a microescala, a nivel de la parcela. En estos casos, la implementación del modelo de ciudad neoliberal predominante en el anterior gobierno generó una forma de colaboración entre el sector público y privado que condicionó la agenda política del gobierno local, convirtiendo la ciudad en un centro de inversión y de oportunidad de negocio privado. En este

sentido, la coincidencia temporal de las políticas de privatización y recortes en numerosos servicios públicos, educación, sanidad, transporte, etc., con el deterioro del mercado laboral, no hizo sino agravar todavía más la desigualdad urbana (Díaz Orueta, 2013).

El primero de ellos, Velluters, muestra un resultado positivo en cuanto a coincidencia respecto del planeamiento previsto; el segundo, El Cabanyal, en cambio, una disparidad entre el planeamiento previsto y las propuestas surgidas desde los presupuestos participativos.

Para el caso de Velluters nos encontramos con las siguientes actuaciones simultáneas que están afectando a la zona de la Calle Hiedra-Mallorquins-Linterna (figura 4): el Plan de movilidad (de escala metropolitana); el proceso participativo del PEP (Plan de especial protección de la Ciutat Vella) a escala de barrio/distrito; presupuestos participativos («*Decidim València*») a escala de barrio; revisión de la ordenación por-menorizada del plan general de ordenación urbana a escala de ciudad central (supradistrital).

FIGURA 6. FICHA URBANÍSTICA DE LA CALLE HIEDRA (BARRIO DE VELLUTERS)



INFORME DE CIRCUNSTANCIAS URBANÍSTICAS

AJUNTAMENT DE VALENCIA
Área de Desarrollo Urbano y Vivienda
Servicio de Planeamiento

INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA



1:1000

PARTICIÓN URBANÍSTICA:

Suerte o sección (nº)	Número de parcela	Subparcela	Superficie subparcela (m²)	Hojas o Serie C
823.19	1	1	823.19	34

INFORMACIÓN URBANÍSTICA:

DOCUMENTO URBANÍSTICO:
P.D.U. C. Exclus. Instrumento de Gestión

(MP1808) - APARCAMIENTOS PRIVADOS EN SUELDO PÚBLICO

CLASIFICACIÓN:
Clasificación del Suelo Sistema General

(SU)Suelo Urbano

CALIFICACIÓN:
Uso General y Detallado

(CHP-15)Conjunto Histórico Protegido Ciutat Vella MERCAT

USOS:
Uso Principal Uso Periférico Uso Penitenciario y Penitenciaria Elementos Protegidos

(El2)Sistema Local de Espacios Libres

CONDICIONES DE PARCELA:
Sup. Min. (m²) Precio Minimo. Requerido Inscribir Imv. Anexo Licitación Invi. Operaciones

CONDICIONES DE VOLUMEN:
Altura Total (m) Altura Planta Baja (m) Altura Construcción Interior

CUERPOS Y ELEMENTOS SALIENTES:
APARCAMIENTOS:
OBSERVACIONES:

Ficha Enlazada

12 de julio de 2017

Almacenaje y perf. mdr.

Informe Lineal

id. ejecución / Ampliación

Consulta Específica

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Se trata de una zona ya ejecutada en el planeamiento (sistema local de espacios libres); concretamente un parque que presenta algunas deficiencias. Dichas deficiencias, coinciden con la demanda planteada en el proceso participativo de la Ciutat Vella (PEP –realizado durante el proceso de elaboración de las «Nuevas Directrices para la mejora de la calidad urbana de los barrios» antes citadas–), y una de las inversiones que se realizaran en los presupuestos participativos. Por tanto, podemos afirmar que en el diagnóstico de las deficiencias existen puntos de vista compartidos por la ciudadanía.

Para el caso de El Cabanyal se ha escogido un solar, sin planeamiento ejecutado, situado en la Calle Barco (figura 5). En este caso concreto confluyen las siguientes iniciativas: el documento de la EDUSI «Valores del Cabanyal», los presupuestos participativos, la nueva propuesta de ordenación pormenorizada (nuevas Directrices) en el actual proceso de revisión del PGOU de la ciudad.

Para este caso concreto, la calificación de suelo que le otorga el PGOU es de sistema local educativo cultural, y la actuación prevista por las inversiones por barrios es la de un huerto de ocio. En el caso de las inversiones por barrios, establece que se trata de un uso temporal y que está sometido a la decisión de ejecutarlo como sistema local educativo en el caso que la Conselleria de Educación lo decida (lo cual parece suceder sin grandes problemas, dado el interés existente desde el gobierno autonómico). En cuanto a lo previsto desde el documento de la EDUSI, allí se prevé a nivel genérico un plan de activación de huertos urbanos. En este caso entra en contradicción el uso temporal propuesto desde las inversiones por barrios con el planeamiento previsto. La previsión de dos planeamientos simultáneos puede occasionar un conflicto de uso; es lo que Oriol Nel·lo acuñó como «conflictividad espacial», cuyo denominador común es el «uso y gestión del territorio» (Nel·lo, 2003: 11). La implantación de usos temporales puede plantear la necesidad de buscar un planeamiento más flexible respecto a este tipo de iniciativas, que permitan un uso temporal de un espacio que queda momentáneamente sin desarrollo por falta de recursos económicos.

FIGURA 7. FICHA URBANÍSTICA CALLE BARCO

INFORME DE CIRCUNSTANCIAS URBANÍSTICAS

AJUNTAMENT DE VALENCIA
Àrea de Desenvolupament Urbà i Vivienda
Servicio de Planeamiento

INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA

PARTICIÓN URBANÍSTICA:

Superficie parcial (m²)	Número de partes	Subparcela	Superficie subparcela (m²)	Hoja(s) Serie C
1.632.3	1	1	1.632.3	42

INFORMACIÓN URBANÍSTICA:

DOCUMENTO URBANÍSTICO:
 BOE 14/01/1989 - DOGV 03/05/1993 Indicativo de Desarrollo: —

CLASIFICACIÓN:
 (SU) Suelo Urbano Sistema General

(SU) Suelo Urbano

CALIFICACIÓN:
 Calificación Urbanística

(ENS+) Ensanche

USOS:

Uso General o Dominante	Uso Periférico y Priburbano	Elementos Protegidos
(Rpf.) Residencial plurifamiliar	Art. 6.17 Norm. Urb.	

USOS:

Uso General o Dominante	Uso Periférico y Priburbano
(EC) Sistema Local Educativo-Cultural	Art. 6.69, 6.73 Norm. Urb.

CONDICIONES DE PARCELA (Art. 6.71 Norm. Urb.):

Cap. Minima	Fact. Minima	Fact. Superior	Altura Edificable	Alturaciones y per. edif.
0.00	0.00	0	45 por ciento	Informe Líneas Inf. elevación / Áreas rojas Consulta Específica

CONDICIONES DE VOLUMEN (Art. 6.76 Norm. Urb.):

Notaria Partida	Altura Construcción	Altura Partida Superior	Altura constr. máxima
3	**	**	1
Alturas	Geometría	Taludes	Coef. Edificabilidad Neta (INEPS)
Alcos	Dosajes	Passaje	—

CUERPOS Y ELEMENTOS SALIENTES:

APARCAMIENTOS:

OBSERVACIONES:

Foto Emisión: 6 de septiembre de 2011 Página: 1/1

Esta información, sólo válida para la parcela requerida, es copia fiel de la Base de Datos Cartográfica Municipal, en la fecha de su emisión, y no tiene carácter vinculante para la Administración, salvo que fuese debidamente certificada.

Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

6. OPCIONES PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE DO-OCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. A MODO DE SÍNTESIS FINAL

La bibliografía especializada recoge un amplio rango de factores que han propiciado su aparición, pero a continuación se citan los que consideramos más relevantes para nuestro caso de estudio, la ciudad de Valencia:

1. Cuando el procedimiento administrativo y el horizonte temporal de las demandas ciudadanas no coinciden.

2. El contexto de austeridad económica ha propiciado el abandono y la paralización de muchos planes, generando muchos espacios vacíos y sin uso.
3. Las necesidades colectivas no son abordadas desde el poder público en un escenario en el que los gobiernos locales tienen una agenda urbana mucho más plural y compleja mientras que los recursos para abordarla se reducen.
4. La percepción de la ciudadanía respecto a la crisis del Estado del bienestar. Esta crisis ha generado un cambio en la mentalidad de muchos ciudadanos de actuar frente a la espera de que el poder público solucione sus problemas.
5. Falta de cercanía del poder público a los problemas y demandas reales de los barrios.
6. La crítica a la democracia representativa. Ahora, el ciudadano percibe con más pesimismo el sistema democrático en cuanto a su funcionamiento, así como el papel (al margen del ejercicio del derecho a votar) que tiene en el mismo (las decisiones están alejadas del ciudadano). La sociedad civil tiene escasa influencia sobre decisiones que tienen importantes efectos sociales y ambientales sobre su medio ambiente más próximo.
7. El descontento respecto a los procesos de arriba a abajo y procesos participativos en general. A pesar de que la gobernanza participativa está en la agenda política desde hace 20 años (Speer, 2012), su cuestionamiento en cuanto a una verdadera participación ciudadana es evidente.

En este contexto, ha surgido este nuevo formato de ciudadanía que está transformando el proceso de elaboración de las políticas públicas tradicionales. Esta modificación tiene dos elementos fundamentales. El primero hace referencia a la voluntad de mejorar las políticas públicas; entendiendo que el hecho de involucrar a los actores clave y/o a la ciudadanía en general en el proceso de definición del problema, de decisión, de implementación o de evaluación de una política permite un mejor diagnóstico y, a la vez, facilita la aparición de soluciones creativas e innovadoras que pueden mejorar la respuesta de la administración al problema que se pretende resolver. El segundo, en cambio, enfatiza el hecho de que hacer participar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas puede promover entre los participantes una mayor comprensión del problema y una co-responsabilización de la solución, de modo que la política pública finalmente implementada obtendrá un mayor grado de legitimidad (Subirats y Varés, 2014).

Ante esta nueva demanda de participación, muchos gobiernos se enfrentan al reto de implementar procesos participativos que mejoren el diagnóstico de la realidad más cercana a la ciudadanía y consigan mayor legitimidad corresponsabilizando a los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas. El mantenimiento del tradicional modelo ‘top-down’ debiera realizarse con enfoque diferente, buscando relaciones más horizontales con el ciudadano, así como cambiando los roles en el proceso tratando de originar un «win to win». El poder público puede aprovechar el capital social existente para mejorar su acción de gobierno, viendo al ciudadano no como incómoda amenaza, o molestia, en los procesos de decisión sino como una oportunidad para poder poner en práctica nuevos mecanismos de (co-)producción del espacio en la ciudad.

No se deben perder de vista las posibilidades que ofrece la escala local para el desarrollo de políticas innovadoras que pueden ser transferibles a otros niveles o territorios. De este modo, para poder evaluar el éxito de estas políticas es necesario conocer su efectividad en cuanto a cumplimiento de objetivos y su transversalidad, en qué medida llega a beneficiar a los actores implicados y si la transferencia puede no ser solo territorial sino también social.

Para el caso que nos ocupa, el cumplimiento de objetivos no está plenamente garantizado en tanto que únicamente un porcentaje inferior del 2% del total de habitantes censados en la ciudad de Valencia ha participado. Legitimado más por arriba (el impulso de la concejalía) que por abajo (la propia demanda ciudadana). No es el caso de los dos barrios analizados, donde el activismo es mayor por la persistencia o gravedad de algunos problemas que obligan a la población a tomar partido (dando lugar a manifiestos presentados a los medios de comunicación y a las bases para la propuesta EDUSI ya citada), pero sí como promedio. Ello denota la necesidad o conveniencia de un proactivo papel por parte de las administraciones implicadas a la hora de promover, de forma directa o indirecta, una nueva cultura política y territorial, permitiendo acercar legitimidad y representatividad con la facilidad de aplicación y mejora de los resultados.

En cuanto al método empleado para desarrollar los procesos participativos se han detectado los siguientes limitantes (vid cuadro 2):

CUADRO 2. LIMITANTES AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA OBSERVADOS

<ul style="list-style-type: none">• No se contempla la realidad metropolitana de la ciudad Valencia.• No sigue ninguna estrategia o plan de ámbito superior.• Pretende construir un modelo de ciudad de abajo-arriba entrando en contradicción en algunos casos con la planificación prevista en el Plan General de Ordenación Urbana.• No existe un mecanismo de coordinación existente entre las diferentes concejalías donde se coordinen los distintos planes que se están llevando a cabo.	<ul style="list-style-type: none">• Limita el censo a las personas que viven en la ciudad, pero que puede que no hagan uso de la misma... y viceversa.• El enfoque «top-down» del proceso pierde peso al no implicar de una manera más directa al ciudadano. Se trata de un modelo muy dirigido desde los servicios municipales.• El porcentaje de participación es muy bajo en general salvo casos de especial motivación ciudadana.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Ante el reto de incorporar la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas es necesario realizar ensayos prueba-error que permitan mejorar el proceso. Si se desarrollan prácticas positivas que permiten su institucionalización a través de nuevas formas de gobernanza colaborativa, es posible demostrar la capacidad que tiene el planeamiento para desarrollar prácticas de democracia deliberativa. Para que estos procesos sean exitosos hay dos condicionantes. El primero, la existencia de representatividad en los actores implicados; en segundo lugar la permanencia de los valores de justicia inclusiva y sostenibilidad durante el proceso (Healey, 1997). La autora considera que al encontrarse todos los actores implicados en el mismo nivel de poder y manteniendo relaciones horizontales, se pueden crear soluciones técnicas creativas dada la combinación de saber técnico y conocimiento autóctono.

Este tipo de prácticas son difíciles de conseguir cuando se siguen los cauces tradicionales del planeamiento. En este sentido, sería de gran utilidad hacer más explícito, por parte del gobierno local, el proyecto político para la ciudad, un proyecto que poder retroalimentar y en el cual poder encajar las diferentes propuestas planteadas desde la ciudadanía, como nueva forma de hacer política y de hacer ciudad, un buen laboratorio como pretende la nueva agenda urbana.

El Ministerio de Fomento ha puesto en marcha un grupo consultivo de Expertos independientes para elaborar la Agenda Urbana española. Dicha agenda, pretende desarrollarse de manera abierta y participativa apoyándose en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que recoge el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Su concepción es la de documento estratégico y no normativo que pretende mejorar la planificación territorial y urbana así como la financiación de las políticas urbanas, el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas. Nos encontramos, por tanto, con la oportunidad de aplicar en el nuevo diseño de la Agenda Urbana algunos elementos exitosos que se han dado lugar en los procesos de construcción ciudadana; como el diagnóstico de la realidad más cercana y un mejor aprovechamiento del capital social para la co-creación de espacios más habitables.

La participación, y la forma en que se puede hacer y con qué objetivos y mediante qué técnicas, especialmente en los procesos de planificación, puede y es deseable que sean promovidas por las propias administraciones. La propia ciudadanía percibirá hasta qué punto se trata de un intento de ahormarla o no. En el caso de que exista una predisposición que esté bien vista por la propia comunidad, esta se ha demostrado una condición necesaria pero no suficiente; al menos en el caso de estudio que se ha presentado a lo largo de estas páginas. Por tanto, se precisaría de otra segunda condición: incardinarse mejor esta iniciativa en los procedimientos y estructuras de decisión más formales. Reafirmar las correspondientes seguridades y certezas (como hace el marco jurídico a nivel de ciudadanía, en sentido Habermasiano), parece un abonado campo para poder trabajar desde el ámbito del derecho público y administrativo y de la ciencia política. Como un ejemplo, actualizado, de la ya conocida idea de «gobierno-red».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, J. (2010). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
BOVAIRD, T. & LOEFFLER, E. (2013). *We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes*. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.

- BURRIEL DE O., E. L. (2000). "Claves de la rehabilitación urbana: El caso del centro histórico de Valencia", en *Cuadernos de Geografía*, núm. 67-68, págs. 329-350.
- CORNWALL, A. (2003). "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation", en *IDS bulletin*, vol. 35, núm. 2. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00115.x>.
- DEL RIEGO, P. (2014). "Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)", en *Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: FUNDICOT, págs. 1.149-1.164.
- DÍAZ ORUETA, F. (2013). "Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial", en *Quid 16*, núm. 3, págs. 7-16.
- FARINÓS, J. (2014). "Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable", en SAHUQUILLO, J. L. y MARTÍN CUBAS, J. (eds.), *La era de la #Política2.0*. Valencia: Ediciones Casas-AVAPOL, págs. 24-34.
- FARINÓS, J. (2015). "Aménagement et gouvernabilité. Les liens entre rhétorique et pratiques. Une dernière chance pour le projet européen?", en *L'Information géographique*, vol. 79, núm. 1, págs. 23-44.
- FARINÓS, J. (2016). "La dimensión territorial de la Política de Cohesión de la UE. Las EDUSI como posible ejemplo de una renovada planificación territorial estratégica". Conferencia impartida en el *Acto anual de comunicación sobre Política Regional y Fondos Europeos, Mesa redonda sobre Desarrollo Urbano, Sostenible e Integrador*. Madrid, 24 y 25 de noviembre.
- FARINÓS, J. y VERA, O. (2016). "Planificación territorial fronética y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)", en *Finisterra*, núm. 101, págs. 51-75.
- FARINÓS DASÍ, J. y GUAL, P. (2016). "Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano", en QUERIÓS, M. (coord.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas | El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo xxi: dinámicas, procesos*, 1.ª ed., cap. 3. Centro de Estudos Geográficos. Instituto de Geografía e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, págs.199-212.
- FRANCÉS GARCÍA, F. J. (2017). "La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas", en *PAPERS, Revista de Sociología*, vol. 102, núm. 1, págs. 53-72. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2149>.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España*. Madrid: Akal, Pensamiento crítico.
- HEALEY, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- HEALEY, P. (2006). "The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning", en VERMA, N. (ed.), *Institutions and Planning*. Amsterdam: Elsevier, págs. 61-87.
- LEFEBVRE, H. (1974): *La Production de l'espace*. París: Anthropos.
- LÓPEZ, S. y PINEDA, C. (2013). "Experiencias de presupuestos participativos en el País Valenciano: Análisis de variables que intervienen en su paralización", en *OBETS: Revista de Ciencias Sociales* [en línea], vol. 8, núm. 2, págs. 259-286.
- PINEDA NEBOT, C. (2009). "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 311, septiembre-diciembre, págs. 279-301.
- SUBIRATS, J. y PARÉS, M. (2014). "Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?", en *Interdisciplina*, vol. 2, núm. 2, págs. 97-118.
- SUBIRATS, J. & GARCÍA BERNARDOS, Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria editorial.
- NEL·LO, O. (2003). *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empuries.
- PARÉS, M. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en la esfera local*. Diputación de Barcelona.
- SPEER, J. (2012). "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?", en *World development*, vol. 40, núm. 12, págs. 2379-2398. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.034>.
- SYKES, O. & O'BRIEN, P. (2018). «So you say you want a (permanent) revolution?» – Planning under the shadow of constant reform, the case of the United Kingdom", en FARINÓS, J. (coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo xxi*. Valencia: Tirant Humanidades, págs. 621-659.
- VERHOEVEN, I., METZE, T. & WIJDEVEN, T. (2014). "Do-ocracy's democratic anchorage". *42nd ECPR Joint*. Universidad de Salamanca.
- WIJDEVEN, T. (2012). *Doe democratie, over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.